

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Dasar Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional

Dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, tujuan utama yang ingin dicapai oleh tiap negara secara umum ialah mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya. Kesejahteraan tersebut dapat dilihat dari tarah hidup masyarakat yang tinggi. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, negara memerlukan perangkat-perangkatnya seperti infrastruktur, sarana dan prasarana serta program-program lainnya. Hal tersebut dapat diperoleh melalui proses pembangunan pada berbagai sektor.

Paradigma tentang pembangunan ini perlu dilihat sebagai sebuah konsep yang dinamis. Dalam hal ini, proses pembangunan adalah sebuah proses yang tanpa akhir. Proses pembangunan ditujukan untuk tujuan pertumbuhan ekonomi serta mengharapkan perubahan (*growth plus change*) dalam perubahan struktur ekonomi, dari pertanian ke industri atau jasa, perubahan kelembagaan, baik lewat regulasi maupun reformasi kelembagaan yang mana proses tersebut terlaksana secara berkelanjutan (Horomaeng, Rumat, & Niode, 2020). Maka dari itu, pembangunan sebuah negara perlu dilakukan secara terarah dan strategis sehingga tujuan dari pembangunan nasional itu sendiri dapat tercapai secara maksimal.

Terkait dengan definisi dari pembangunan, terdapat berbagai pendapat dari para ahli dalam menjelaskan pembangunan. Menurut Tikson (2005, dikutip dalam Hatta, 2010), pembangunan nasional merupakan proses perubahan ekonomi, sosial dan budaya secara terencana menuju tujuan yang dicita-citakan. Alexander (1994, dikutip dalam *website* Badan Perencanaan Keuangan Daerah Kabupaten Buleleng, 2017) menjelaskan bahwa pembangunan merupakan proses perubahan dalam segala aspek sosial yang ada yaitu aspek politik, ekonomi, infrastruktur, pendidikan, teknologi, pertahanan, kelembagaan, dan budaya. Selain itu, Siagian (1994) memberikan definisi pembangunan yaitu sebagai upaya perubahan yang dilaksanakan secara sadar dan terencana oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintahan menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Nugroho dan Dahuri (2004) juga memiliki pendapat sendiri terkait pembangunan, yaitu suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi, yang dapat diartikan harus bertumpu pada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika dalam kehidupan.

Perbedaan juga terdapat pada paradigma pembangunan berdasarkan perspektif yang dianut. Terdapat pandangan sosiologis klasik yang dikemukakan oleh Durkheim, Weber, dan Marx. Selain itu, ada juga pandangan *Marxist*, modernisasi yang dikemukakan oleh Rostow hingga pembangunan berkelanjutan. Namun, dari perbedaan yang ada, terdapat titik temu dari berbagai pendapat dan pandangan yang telah berkembang, diantaranya:

a. Perubahan

Seluruh paradigma pembangunan menyatakan bahwa pembangunan harus menghasilkan perubahan yang akan meningkatkan taraf hidup masyarakat serta membawa masyarakat menuju ke arah yang lebih baik. Maka dari itu, pembangunan dapat dikatakan sebagai transformasi pada berbagai aspek seperti ekonomi, sosial dan budaya (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Kabupaten Buleleng, 2017). Transformasi ekonomi tersebut dapat berupa peningkatan produksi pada sektor riil sehingga meningkatkan pendapatan secara nasional. Transformasi

b. Koordinasi dan terencana

Upaya yang dijalankan untuk mencapai perubahan dilaksanakan secara terencana dan terkoordinasi. Tantangan bagi suatu negara dalam melakukan pembangunan ialah keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Maka dari itu, diperlukan perencanaan terkait arah dan prioritas pembangunan nasional guna mencapai efisiensi dalam menjalankan pembangunan. Dengan begitu, perencanaan akan memberikan pandangan jelas untuk menjalankan upaya yang dilakukan guna mencapai tujuan. Selain itu, upaya juga perlu dikoordinasikan dengan pihak-pihak yang berkaitan. Aspek perencanaan merupakan hal yang penting karena perencanaan yang matang akan menghasilkan upaya yang maksimal.

c. Penciptaan alternatif yang lebih luas

Upaya yang dilakukan guna secara legal menciptakan alternatif yang lebih luas, dalam hal ini berkaitan dengan keberagaman di masyarakat. Upaya pembangunan tersebut dilakukan dengan berdasarkan keberagaman yang ada dalam

semua aspek kehidupan di masyarakat. Pelaksanaannya tentu tidak mudah. Hal tersebut harus dijalankan dengan kelembagaan dan hukum yang terpercaya serta dalam berjalan dengan efisien, transparan, dan adil.

d. Aspirasi yang paling manusiawi

Salah satu tujuan pembangunan ialah untuk mencapai aspirasi yang paling manusiawi (Nugroho & Dahuri, 2004). Aspirasi yang paling manusiawi dalam hal ini memiliki maksud bahwa pembangunan harus memperhatikan pemecahan masalah rakyat serta pembinaan nilai-nilai moral dan etika yang berkembang di masyarakat.

Tercapainya tujuan dari pembangunan dapat dilihat dari beberapa hal. Amartya Sen (1999) mengemukakan bahwa *‘development can be seen, it is argued here, as a process of expanding the real freedoms that people enjoy’*. Menurutinya, hasil dari suatu proses pembangunan ialah meluasnya kebebasan bagi masyarakat. Ketika kebebasan masyarakat meningkat, pembangunan dianggap telah mencapai sebagian atau seluruh tujuannya. Lebih lengkap, keberhasilan dari pembangunan tersebut dapat dilihat pada beberapa nilai pokok (Arsyad, 2014) yaitu:

- a. *Sustenance*, yaitu, dari segi kemandirian masyarakat, kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokoknya terus berkembang.
- b. *Self-esteem*, yaitu meningkatkan harga diri masyarakat sebagai manusia.
- c. *Freedom from servitude*, yaitu kebebasan masyarakat dalam memilih sebagai salah satu hak asasi manusia terus berkembang.

Secara kuantitatif, keberhasilan pembangunan juga dapat diukur dengan berbagai indikator yang menggambarkan perkembangan aspek-aspek di

masyarakat. Menurut Wachid F.R. (2015), terdapat indikator-indikator yang dapat menggambarkan keberhasilan diantaranya: (1) pertumbuhan ekonomi; (2) pemerataan distribusi pendapatan (rasio gini); (3) indeks kualitas hidup secara fisik (PQLI); (4) pembangunan berkelanjutan (5) Indeks kekayaan Inklusif (*Wealth Index Inclusive*) dengan prasyarat adanya stabilitas nasional serta tidak terjadi kerusakan sumber daya alam.

Dalam proses pembangunan nasional, Pemerintah Republik Indonesia juga merumuskan perencanaan pembangunan nasional sesuai dengan teori-teori yang telah disebutkan di atas guna memastikan bahwa arah pembangunan nasional berjalan menuju tujuan dan cita-cita nasional. Pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan utamanya dijalankan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Dalam Undang-undang tersebut, perencanaan pembangunan nasional disusun sesuai prinsip terarah, terpadu, sistematis, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan serta diselenggarakan sesuai dengan asas umum penyelenggaraan negara.

Pemerintah menyelenggarakan sistem perencanaan pembangunan negara ini dengan beberapa tujuan, antara lain:

- a. mendukung koordinasi antar-pelaku pembangunan;
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;

- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional, pemerintah melaksanakan perencanaan pembangunan dengan menggunakan lima pendekatan. Pendekatan-pendekatan tersebut diantaranya:

a. Pendekatan politik

Proses perencanaan dilaksanakan dengan berdasarkan atas eksplanasi visi, misi, dan program presiden serta lebih bersifat indikatif.

b. Pendekatan teknokratik

Proses perencanaan dilakukan dengan metode dan kerangka berpikir dengan mengakomodasi keilmiahan dan perkembangan teknologi oleh lembaga atau satuan kerja yang memiliki tugas dan fungsi terkait hal tersebut.

c. Pendekatan partisipatif

Proses perencanaan pembangunan harus melibatkan seluruh lapisan masyarakat dan mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam pembangunan.

d. Pendekatan *top-down*

Proses perencanaan yang diinisiasi oleh unit organisasi tingkat atas/pusat yang ditindaklanjuti oleh organisasi tingkat bawah/daerah. Perencanaan dengan pendekatan ini cenderung bersifat strategis dan tujuan untuk jangka panjang.

e. Pendekatan *bottom-up*

Proses perencanaan yang diinisiasi oleh unit organisasi tingkat bawah/daerah yang ditindaklanjuti oleh organisasi tingkat atas/pusat. Perencanaan dengan pendekatan ini cenderung bersifat mikro (lokal) dan responsif serta tujuan untuk jangka pendek.

Terdapat tiga dokumen perencanaan yang dihasilkan dari perencanaan pembangunan nasional. Ketiga dokumen tersebut memiliki cakupan jangka waktu yang berbeda-beda. Dokumen-dokumen tersebut diantaranya:

a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)

RPJPN ini merupakan dokumen perencanaan pembangunan pemerintah dalam cakupan waktu dua puluh tahun. Dokumen ini menjabarkan tujuan pembentukan pemerintahan Negara Indonesia yang termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea 4, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional.

b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)

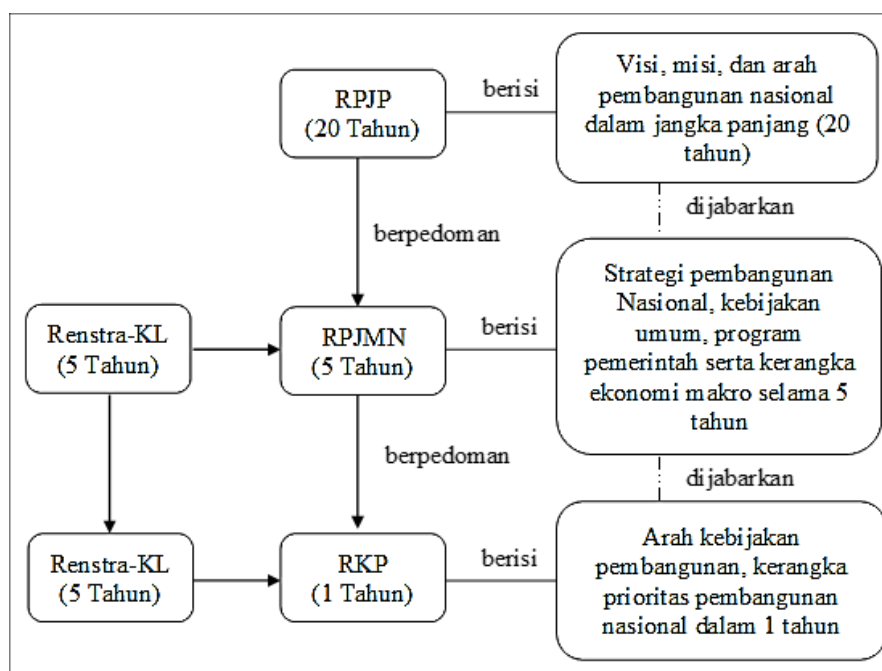
RPJMN merupakan penjabaran dari RPJPN dalam cakupan waktu lima tahun. Dokumen ini berisi tentang penjabaran visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJMN juga menjadi pedoman

Kementerian/Lembaga dalam menyusun dokumen perencanaan program yang merupakan tugas dan wewenanganya dengan cakupan waktu lima tahun yang disebut dengan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-K/L). Renstra-K/L ini berisi tentang visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dengan sifat indikatif.

c. Rencana Pembangunan Tahunan (RKP)

RKP merupakan penjabaran dari RPJMN dalam cakupan waktu 1 tahun. Dalam dokumen ini dijabarkan prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RKP juga menjadi pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun dokumen perencanaan program masing-masing dalam cakupan satu tahun yang disebut dengan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-K/L). Dokumen perencanaan tersebut berisi kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Gambar 1 Hubungan Dokumen Perencanaan Pembangunan Pemerintah



Sumber: Data diolah Penulis (2022)

Dalam ketiga dokumen perencanaan nasional tersebut, pemerintah menjabarkan arah kebijakan yang diambil pemerintah dalam pembangunan serta pembangunan-pembangunan yang diprioritaskan oleh pemerintah. Dokumen perencanaan disusun dalam cakupan waktu dalam jangka panjang, menengah dan pendek dengan tujuan agar pembangunan yang dilaksanakan pemerintah tetap konsisten dan berkesinambungan secara sistematis dan terencana dari waktu ke waktu sesuai dengan tujuan. Selain itu, pemerintah dalam penyusunan dokumen perencanaan jangka pendek berupaya untuk menajamkan prioritas pembangunan agar tetap sejalan dengan arah kebijakan pembangunan dalam jangka panjang.

2.2 Konsep Dasar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Penganggaran dapat diartikan sebagai proses mentranslasikan sumber daya yang dimiliki dalam kepentingan manusia (Wildavsky, 2002). Sebuah negara selalu

menghadapi apa yang disebut dengan *scarcity of resources* dimana sumber daya yang dimiliki oleh negara terbatas, sedangkan apa yang diinginkan tidak terbatas. Maka dari itu, diperlukan sebuah cara agar sumber daya yang terbatas dapat dialokasikan tersebut secara efisien dan dapat memenuhi sebagian kebutuhan manusia yang diprioritaskan.

Anggaran merupakan pernyataan tentang masa depan yang menghubungkan tentang pengeluaran yang dilakukan sekarang dengan peristiwa yang diinginkan pada masa depan (Kenis (1979) dalam (2006)). Anggaran berisikan tentang perencanaan, khususnya apa yang akan dilaksanakan sehingga dapat mencapai keadaan yang diinginkan. Menurut Mardiasmo ((2009) dalam (Waworuntu & Runtu, 2014), anggaran menyatakan tentang estimasi kinerja yang diharapkan yang diukur dengan ukuran finansial serta dicapai dalam jangka waktu tertentu. Selain itu, anggaran juga merupakan upaya pemerintah untuk dapat menghubungkan angka-angka dalam dokumen penganggaran dan dampak yang diinginkan di masa mendatang (Wildavsky, 2002).

Dalam pengelolaan keuangan negara, anggaran pemerintah disusun dalam sebuah instrumen yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Landasan hukum dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab

Keuangan Negara; dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan rencana tahunan pemerintahan negara yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang disusun sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku guna mencapai tujuan bernegara. APBN disahkan dalam produk hukum undang-undang setiap tahunnya. APBN terdiri dari beberapa komponen, antara lain:

a. Pendapatan

Pendapatan merupakan hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih. Sub-komponen dari pendapatan negara ini yaitu Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan Penerimaan Hibah.

b. Belanja

Belanja negara yang dimaksud ialah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja negara terdiri dari beberapa sub-komponen, yaitu belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

c. Pembiayaan

Pembiayaan Anggaran adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali, penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun anggaran sebelumnya, pengeluaran kembali atas penerimaan tahun-tahun anggaran sebelumnya, penggunaan saldo anggaran lebih, dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pada beberapa tahun terakhir, kebijakan ekspansif yang dijalankan oleh pemerintah berimplikasi pada APBN yang selalu defisit yang mana Belanja pemerintah selalu lebih besar dari pendapatan negara tiap tahunnya. Kebijakan tersebut ditujukan untuk dapat meningkatkan perekonomian nasional. Kekurangan dari pendapatan negara tersebut yang kemudian ditutupi oleh pembiayaan anggaran.

APBN memiliki peran yang cukup penting bagi pemerintah. Instrumen ini digunakan pemerintah untuk dapat mengintervensi aspek-aspek di masyarakat yang belum sesuai dengan tujuan pemerintah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa APBN memiliki beberapa fungsi, antara lain:

- a. Fungsi otorisasi, yaitu anggaran negara menjadi dasar bagi negara untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi perencanaan, yaitu anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam hal ini pemerintah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi pengawasan, yaitu anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi, yaitu anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Fungsi distribusi dapat diartikan bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

- f. Fungsi stabilisasi dapat diartikan bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Hampir sama dengan apa yang dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Mardiasmo ((2009) dalam (Waworuntu & Runtu, 2014) juga menyampaikan fungsi-fungsi penting dari anggaran pemerintah Terdapat fungsi-fungsi anggaran lainnya yang disebutkan, yaitu fungsi pengendalian dalam arti rencana detail pendapatan dan belanja dapat menjadi pertanggungjawaban terhadap publik; fungsi koordinasi dan komunikasi dalam arti sebagai alat koordinasi antar-bagian dalam pemerintahan; fungsi motivasi dalam arti untuk memotivasi pegawai pemerintah agar efektivitas pekerjaan pegawai dalam mencapai target atau tujuan naik; dan fungsi penciptaan *public space* dalam arti anggaran melibatkan komponen-komponen dalam masyarakat dalam proses penyusunannya.

Berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional, penyusunan APBN harus berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah. Hal tersebut ditujukan agar pengeluaran yang dilakukan pemerintah secara efisien mendukung pencapaian sasaran-sasaran pembangunan yang telah direncanakan dalam Rencana Kerja Pemerintah. Penyusunan APBN juga memperhatikan kemampuan fiskal yang dijabarkan dalam Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF) yang telah disepakati bersama antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

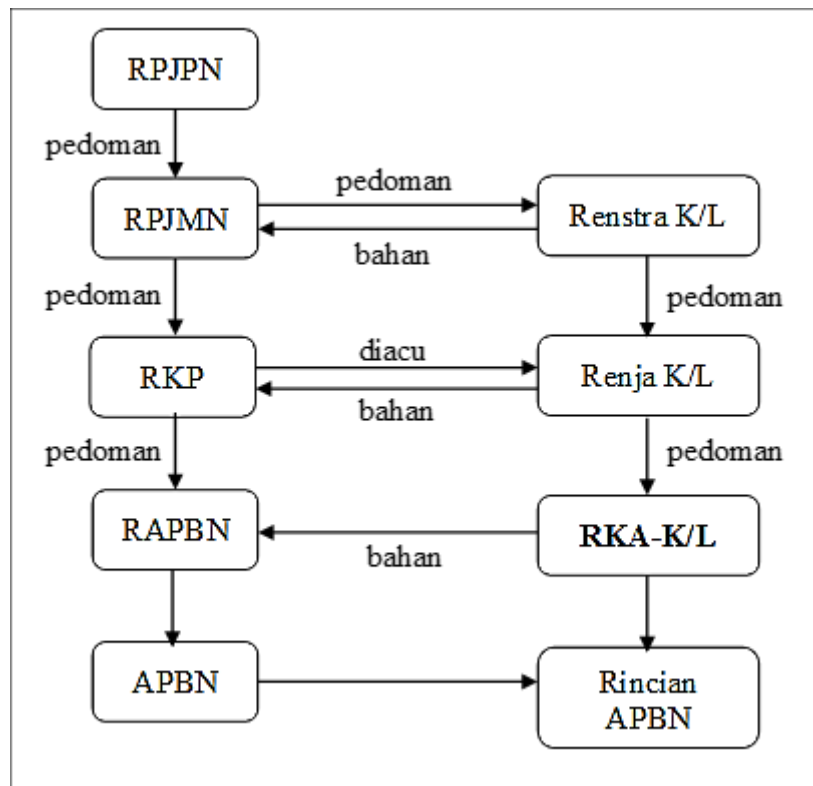
2.3 Konsep Dasar Rencana Kerja dan Anggaran

Dalam perencanaan pembangunan nasional, dokumen perencanaan nasional dijabarkan dalam dokumen perencanaan untuk Kementerian/Lembaga dalam bentuk Rencana Strategis Kementerian/Lembaga dalam cakupan lima tahun dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga untuk cakupan satu tahun. Dalam hal penganggaran, Kementerian/Lembaga juga membuat perencanaan anggaran bagi Kementerian/Lembaga yaitu dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2020 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) adalah dokumen rencana keuangan tahunan Kementerian/Lembaga yang disusun menurut Bagian Anggaran Kementerian/Lembaga. RKA-K/L ini berisi memuat dua hal. Pertama, informasi kinerja tersebut menjelaskan tentang program, kegiatan, dan sasaran kinerja. Kedua, rincian anggaran yang disusun menurut unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, jenis belanja, kelompok biaya, dan sumber pendanaan.

RKA-K/L tersebut disusun dengan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah. Instrumen yang diimplementasikan dalam penyusunan RKA-K/L yaitu indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun RKA-K/L berpedoman pada pagu anggaran K/L yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan; Renja K/L; RKP hasil kesepakatan pemerintah dan DPR; serta standar biaya.

Gambar 2 RKA-K/L dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran



Sumber: Data diolah Penulis (2022)

RKA-K/L memiliki peranan tertentu dalam penyusunan APBN. Kementerian Keuangan menghimpun RKA-K/L dari seluruh Kementerian/Lembaga. Dalam proses penganggaran, himpunan RKA-K/L tersebut akan digunakan sebagai bahan penyusunan Nota Keuangan, Rancangan APBN, dan Rancangan Undang-Undang tentang APBN; dan dokumen pendukung pembahasan Rancangan APBN. Maka dari itu, RKA-K/L juga akan menjadi bahan penyusunan anggaran belanja negara serta menjadi dasar penyusunan rincian APBN.

Perubahan RKA-K/L dapat dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga dalam tahun berjalan. Hal tersebut dapat dilakukan dalam keadaan tertentu, yaitu:

- a. Terdapat tambahan dan/atau pengurangan yang dikarenakan perubahan APBN dan/atau realokasi anggaran belanja dari yang telah ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran; dan
- b. Terdapat perubahan dokumen pelaksanaan anggaran yang memerlukan persetujuan DPR.

Perubahan RKA-K/L dilaksanakan setelah dievaluasi oleh Menteri Keuangan dan mendapatkan persetujuan DPR. RKA-K/L tersebut menjadi dasar penyusunan revisi dokumen pelaksanaan anggaran berkenaan.

2.4 Konsep Dasar Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, salah satu pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga adalah Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Menurut OECD (Siallagan, 2019), KPJM dapat menjadi alat yang digunakan pemerintah untuk menciptakan dasar pencapaian konsolidasi fiskal, melalui kejelasan tujuan fiskal pemerintah dalam jangka menengah terkait pendapatan, pengeluaran, defisit/surplus, dan pembiayaan secara agregat dengan tujuan agar stabilitas dan kredibilitas tujuan fiskal secara keseluruhan tercipta. Pendekatan KPJM juga memiliki manfaat bagi penyusun kebijakan untuk memprediksi dampak kebijakan yang direncanakan dan diterapkan sekarang terhadap total anggaran di tahun-tahun berikutnya dalam jangka waktu tiga tahun ke depan. Penganggaran dilakukan dengan berdasarkan kebijakan dan implikasi biaya yang dikeluarkan dalam jangka waktu lebih dari satu tahun dan kemudian dituangkan dalam prakiraan maju (Parhusip, 2018).

Ide terkait Kerangka Jangka Pengeluaran Menengah (KPJM) diusung oleh World Bank mulai tahun 1980-an dan mulai berkembang mulai tahun 1990-an (World Bank, 2013). KPJM diusung oleh World Bank ditujukan untuk memperbaiki proses penganggaran tahunan yaitu sulitnya mengatur ulang prioritas kebijakan dan belanja karena anggaran tahunan biasanya hanya dilakukan perubahan *incremental* dari anggaran tahun sebelumnya. Hal tersebut menyebabkan anggaran menjadi kaku ketika perubahan dibutuhkan. Selain itu, World Bank (2013) menyebutkan penggunaan KPJM tersebut ditujukan untuk diterapkan oleh berbagai negara yaitu: (1) bagi *low-middle income country*, KPJM digunakan biasanya sebagai prasyarat dari pendonor dana guna memberikan jaminan bahwa negara memiliki komitmen terkait pengalokasian sumber daya atas kebijakan; dan (2) bagi *high-income country*, KPJM berfungsi untuk mendukung pencapaian target anggaran, membenahi prioritas pengeluaran dan mendorong kinerja pemerintah ke arah yang lebih baik.

Dalam sistem perencanaan dan penganggaran nasional, KPJM dilaksanakan dengan berdasarkan landasan hukum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Penganggaran Nasional. Dikutip dari (Parhusip, 2018), Pemerintah secara khusus menjadikan KPJM sebagai salah satu pendekatan dalam proses pendekatan dengan beberapa tujuan tertentu, antara lain:

- a. Melakukan alokasi sumber daya yang optimal pada tingkat harga dan teknologi tertentu dalam jangka menengah (*allocative efficiency*);
- b. Meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran;

- c. Membuat fokus yang lebih baik terhadap kebijakan prioritas;
- d. Meningkatkan disiplin fiskal; dan
- e. Menjamin adanya kesinambungan fiskal.

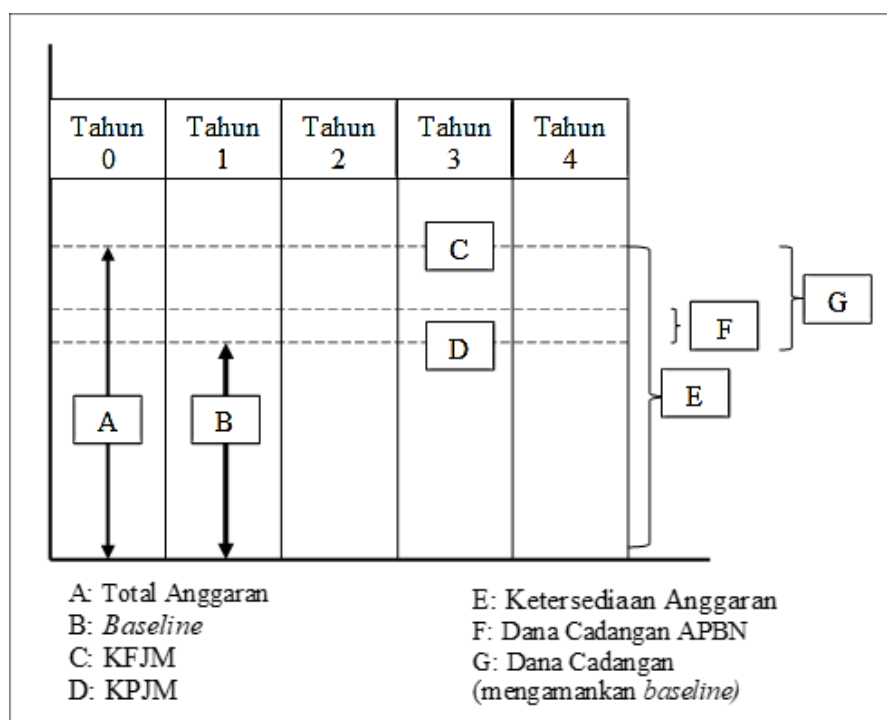
Kementerian Keuangan dan Bappenas (2009, dikutip dalam Parhusip, 2018) menyampaikan bahwa terdapat tiga komponen penting dari penerapan KPJM di Indonesia, diantaranya:

- a. Pendekatan *top-down* terkait dengan penentuan jumlah anggaran dalam hal ini sebagai pagu anggaran tertinggi bagi setiap institusi/satuan kerja pemerintah.
- b. Pendekatan *bottom-up* terkait dengan perkiraan anggaran yang dibutuhkan baik untuk kebijakan yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran saat ini maupun dalam beberapa tahun mendatang/jangka waktu menengah sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.
- c. Kerangka kerja anggaran yang dapat menyediakan informasi terkait kesesuaian antara anggaran yang dibutuhkan dan anggaran yang tersedia dalam jangka menengah.

Pemerintah mengatur penerapan KPJM dalam PMK Nomor 163/PMK.03/2016 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga dan Pengesahan DIPA. Dalam rangka penerapan KPJM ini, Kementerian/Lembaga menyusun sebuah perhitungan anggaran biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan saat ini beserta anggaran biaya prakiraan maju yang diperlukan tiga tahun ke depan. Dengan prakiraan maju tersebut, dapat diketahui implikasi anggaran dari sebuah kebijakan dalam periode tiga tahun ke depan. Perhitungan anggaran biaya tersebut, baik perhitungan anggaran untuk tahun

direncanakan maupun perhitungan anggaran prakiraan maju tiga tahun ke depan, digunakan sebagai alokasi *baseline* jangka menengah dengan tetap memperhatikan dokumen-dokumen perencanaan pemerintah, khususnya RPJMN. Hal tersebut karena dalam RPJMN merupakan dasar perencanaan dan penganggaran dalam jangka menengah serta menjelaskan juga tentang *baseline* anggaran Kementerian/Lembaga dalam cakupan waktu lima tahun. Penggambaran dari KPJM dalam dilihat pada Gambar 3 di bawah.

Gambar 3 Ilustrasi KPJM



Sumber: Permen PPN No. 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan inisiatif Baru (2011)

Penerapan KPJM ini akan menghasilkan Kerangka Fiskal Jangka Menengah (KFJM), Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), dan Dana cadangan untuk mengamankan *baseline*. Dalam sistem penganggaran, implementasi KPJM dimulai dengan penyampaian RKA-K/L disertai prakiraan maju yang berisi

perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai target kinerja yang direncanakan dalam jangka menengah. Prakiraan maju tersebut akan digunakan sebagai alokasi anggaran Kementerian/Lembaga pada tahun berikutnya jika terdapat kebijakan baru yang berpengaruh pada alokasi anggaran.

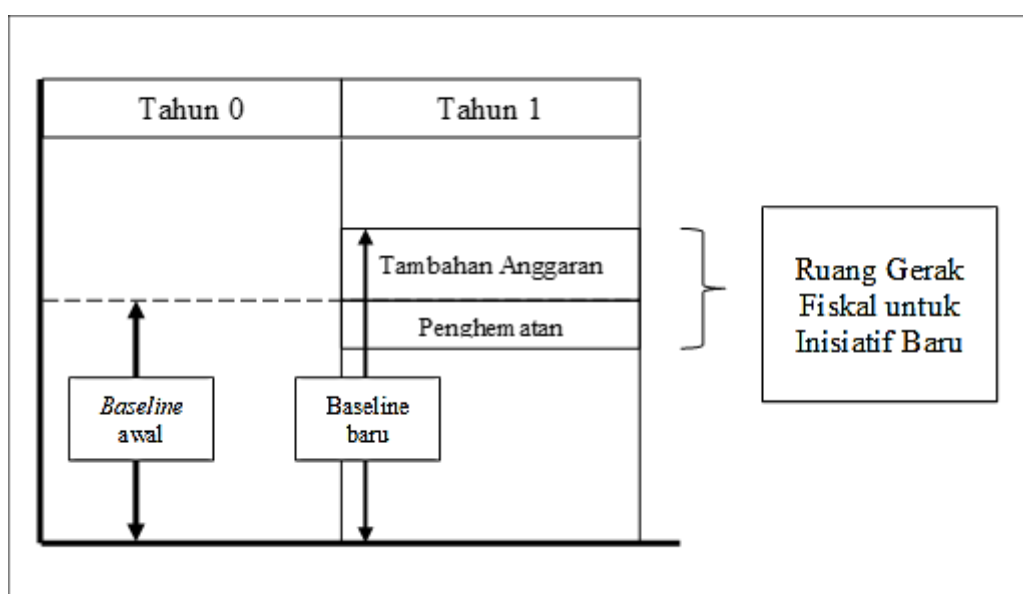
Angka *baseline* jangka menengah yang terdapat pada prakiraan maju yang telah direncanakan sebelumnya dapat mengalami perubahan sehingga menciptakan adanya ruang gerak fiskal. Perubahan tersebut disebabkan karena beberapa hal, antara lain: (1) kebijakan penghematan anggaran; (2) kebijakan penggunaan dana cadangan yang telah direncanakan; dan (3) terdapat penambahan pendapatan dan/atau pembiayaan. Ruang gerak fiskal yang tercipta tersebut menciptakan kesempatan bagi pemerintah untuk mendanai program/kebijakan di luar *baseline* meliputi penyesuaian parameter ekonomi dalam ini ditujukan untuk perubahan makro ekonomi; penyesuaian parameter non-ekonomi dalam hal terjadi perubahan keluaran yang bukan karena terdapat kebijakan baru; dan pemanfaatan untuk inisiatif baru. Hal ini dapat mengurangi kekakuan anggaran hasil dari proses penganggaran tahunan seperti yang disebutkan sebelumnya.

2.5 Konsep Inisiatif Baru

Dalam Peraturan Kementerian Keuangan (PMK) Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, Inisiatif baru merupakan usulan tambahan rencana Kinerja selain yang telah dicantumkan dalam Prakiraan Maju yang berupa Program, Kegiatan, Keluaran (*Output*), dan/ atau komponen. Mekanisme inisiatif baru ini sebagai bagian dari

proses perencanaan dan penganggaran negara berkaitan dengan pendekatan KPJM yang diterapkan dalam proses penganggaran. Mekanisme ini berkaitan dengan kebijakan fleksibilitas anggaran sebagai konsekuensi dari implementasi KPJM. Alokasi *baseline* yang terdapat pada prakiraan maju KPJM memungkinkan untuk diubah dalam kondisi-kondisi tertentu sehingga muncul ruang gerak fiskal. Ruang Gerak fiskal tersebut yang akan digunakan dalam mekanisme inisiatif baru.

Gambar 4 Ruang Gerak Fiskal bagi Inisiatif Baru

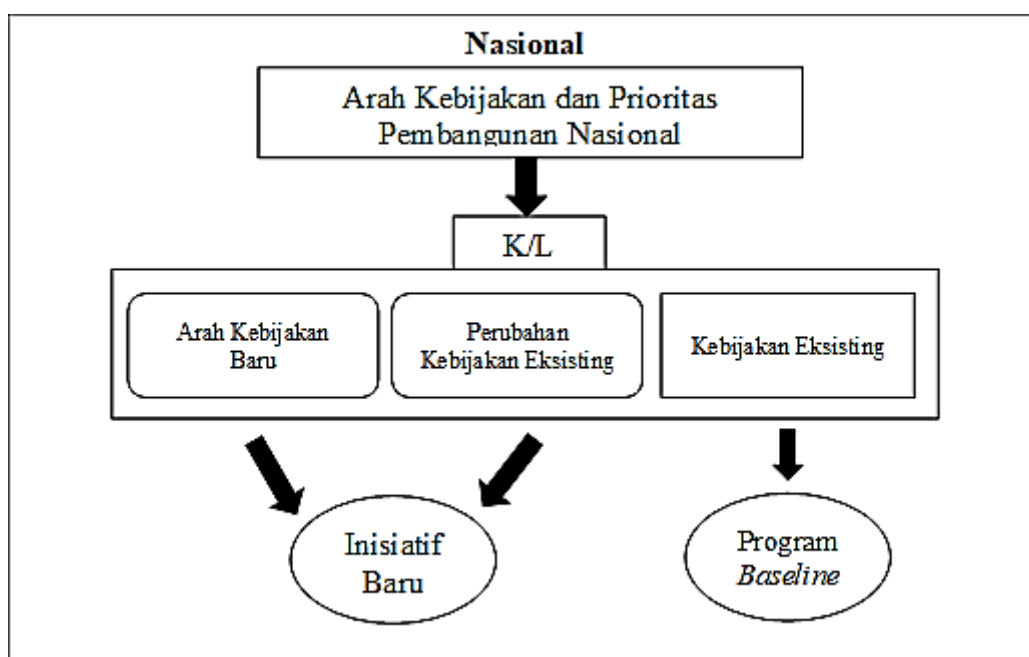


Sumber: Permen PPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru (2011)

Selain berkaitan dengan kebijakan fleksibilitas dalam perencanaan anggaran, mekanisme inisiatif baru juga terkait dengan kebijakan-kebijakan lainnya. Pertama, mekanisme inisiatif baru sebagai bagian dari perencanaan memberikan kesempatan bagi pemerintah untuk melakukan penyesuaian rencana (*baseline*) sebagai konsekuensi apabila terjadi perubahan kondisi. Perubahan tersebut dilakukan dengan berdasarkan rencana jangka menengah dan ditujukan agar konsistensi

rencana tahunan dan pencapaian tujuan nasional dalam rencana jangka menengah tetap terjaga. Kedua, mekanisme inisiatif baru sebagai bentuk penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik. Hal tersebut tercermin dalam proses pengusulannya yang transparan serta kejelasan peran dan tanggungjawab tiap lembaga dan institusi terkait. Ketiga, mekanisme inisiatif baru dilakukan berorientasi pada prinsip pencapaian kinerja dalam arti inisiatif baru harus dipastikan memiliki indikator capaian yang relevan, jelas dan terukur.

Gambar 5 Hubungan Inisiatif Baru dan Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional



Sumber: Permen PPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru

Berkaitan dengan landasan konsep penerapan mekanisme inisiatif baru tersebut, syarat pengajuan inisiatif baru yaitu harus memiliki keterkaitan dengan Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional untuk tahun yang

direncanakan. Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional tersebut memiliki akibat tertentu pada tingkat Kementerian/Lembaga. Sesuai dengan prinsip fleksibilitas anggaran, Kementerian/Lembaga dapat membuat kebijakan baru di luar (*baseline*) rencana jangka menengah, namun harus tetap sesuai dengan Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional. Kementerian/Lembaga dapat membuat perubahan pada kebijakan berjalan. Perubahan tersebut juga harus memiliki keterkaitan dengan Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional.

Usulan inisiatif baru terbagi dalam tiga kelompok, antara lain:

a. Program (Fokus Prioritas), *Outcome*, Kegiatan, dan *Output* Baru

Inisiatif baru ini berbentuk penambahan kebijakan baru yang berkaitan dengan:

- Penambahan program atau fokus prioritas baru yang diakibatkan oleh adanya perubahan struktur organisasi, penugasan pelaksanaan kebijakan baru yang ditetapkan pemerintah, perubahan kebijakan berjalan yang bersifat memperkuat pencapaian kebijakan berjalan yang berimplikasi munculnya program atau fokus prioritas baru.
- Penambahan *Outcome* baru yang disebabkan karena perubahan struktur organisasi, perubahan tugas pokok dan fungsi organisasi, penugasan pelaksanaan kebijakan baru yang dijalankan pemerintah, dan perubahan kebijakan berjalan yang bersifat memperkuat pencapaian kebijakan berjalan yang berimplikasi pada penambahan *outcome* baru.
- Penambahan kegiatan baru yang diakibatkan oleh adanya perubahan struktur organisasi, penugasan terkait dengan kebijakan baru, dan perubahan kebijakan

yang bersifat memperkuat *outcome* yang berimplikasi pada munculnya kegiatan baru.

- Penambahan *output* baru yang disebabkan karena perubahan tugas pokok dan fungsi organisasi, penugasan kebijakan baru yang dijalankan pemerintah, perubahan kebijakan yang bersifat memperkuat pencapaian kinerja kegiatan yang berimplikasi pada munculnya *output* baru.

b. Penambahan volume target

Inisiatif baru ini diakibatkan oleh adanya perubahan kebijakan yang berimplikasi pada penambahan volume target kegiatan dari yang telah direncanakan., baik kegiatan berskala nasional, bidang, atau Kementerian/Lembaga, dengan syarat harus memiliki keterkaitan dengan Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional. Hal ini dikecualikan untuk pelaksanaan program/kegiatan yang targetnya tidak tercapai pada tahun sebelumnya.

c. Percepatan Pencapaian Target

Inisiatif baru diakibatkan oleh adanya perubahan kebijakan yang berimplikasi pada diperlukannya percepatan pencapaian target kegiatan dari yang telah direncanakan., baik kegiatan berskala nasional, bidang, atau Kementerian/Lembaga, dengan syarat harus berkaitan dengan Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional. Percepatan target ini kemungkinan akan berimplikasi pada penambahan anggaran pada tahun direncanakan. Namun, secara agregat percepatan target ini tidak boleh mengubah total pagu *baseline* jangka menengah awal dari kegiatan tersebut.

Berkaitan dengan pendanaan inisiatif baru yang diusulkan, penyusunan kebutuhan pendanaan bukan hanya untuk pendanaan di tahun yang direncanakan, melainkan juga pendanaan untuk tahun prakiraan majunya. Terdapat beberapa jenis pendanaan inisiatif baru, antara lain:

a. Tambahan Anggaran (*On Top*)

Pendanaan ini digunakan untuk membiayai inisiatif baru bersumber dari tambahan anggaran yang menyebabkan penambahan anggaran *baseline*. Tambahan anggaran di sini dalam bentuk Rupiah Murni, Pinjaman atau Hibah.

b. Realokasi Anggaran

Pendanaan yang digunakan juga dapat berasal dari realokasi anggaran K/L tersebut. Realokasi anggaran ini dapat dilakukan dengan realokasi dalam tahun direncanakan yaitu dengan mengalihkan anggaran dari program/kegiatan lain di tahun yang direncanakan dengan tidak mengubah total keseluruhan anggaran tahun direncanakan serta tidak boleh mengubah target program/kegiatan tersebut; serta realokasi antar-tahun, yaitu dengan mengalihkan anggaran program/kegiatan yang sama di tahun selanjutnya dengan ketentuan tidak boleh mengubah target jangka menengah. Biasanya pendanaan ini diimplementasikan pada jenis inisiatif baru percepatan pencapaian target.

c. Kombinasi *On Top* dan Realokasi Anggaran

Pendanaan inisiatif baru menggunakan kombinasi dari tambahan anggaran dan realokasi anggaran. Biasanya kombinasi tersebut terdiri atas sebagian dari tambahan anggaran dan sebagian dari realokasi anggaran K/L.